

## **Przyszłe wyniki fazy testowej europejskiego dialogu społecznego w administracjach rządowych szczebla centralnego**

### **Wkład TUNED z perspektywy spotkania DG/TUNED w Pradze, odbytego w dniu 18 czerwca 2009 r.**

#### **Wstęp**

TUNED pragnie wnieść wstępny wkład do wspólnego procesu decyzyjnego w sprawie wyników fazy testowej dotyczącej „*form i treści działań formalnego dialogu społecznego*” w administracjach rządowych szczebla centralnego. Powyższe należy rozumieć jako działanie uzupełniające dla toczącej się oceny fazy testowej przeprowadzanej przez Ramböll Management, której wyników należy oczekiwać pod koniec roku. Podtrzymując nasze zobowiązanie co do utworzenia europejskiej sektorowej komisji dialogu społecznego w administracjach rządowych szczebla centralnego, pragniemy dokonać skróconego przeglądu postępów, jakie udało się osiągnąć w ciągu ostatnich 18 miesięcy, wskazać nadal istniejące problemy oraz zaproponować ich rozwiązanie w duchu wzajemnej współpracy i przejrzystości. Wkład ten stanowić będzie podstawę dla dalszych dyskusji pomiędzy członkami, jakie odbędą się między TUNED i EUPAN w okresie najbliższych 6 miesięcy.

#### **Prawie 20 lat dialogu między EUPAN i TUNED**

Nieformalna wymiana poglądów między EUPAN a związkami zawodowymi – w tamtym okresie były to EPSU, CESI oraz EUROFEDOP<sup>1</sup> – rozpoczęła się na początku lat 90-tych XX wieku. Pierwsze wspólne seminarium odbyło się w 1994 roku. W okresie francuskiej prezydencji w UE, w 2000 r., ministrowie krajów Unii Europejskiej odpowiedzialni za administrację publiczną przyjęli uchwałę w sprawie dialogu społecznego, wzywającą Dyрекcję Generalną do rozwijania dialogu społecznego z przedstawicielskimi związkami zawodowymi oraz pogłębiania kwestii reprezentatywności pracowników na podstawie wykazu tematyki dialogu społecznego. Częściowo na skutek wewnętrznych podziałów istniejących w obrębie związków zawodowych, potencjału tej uchwały nie udało się w pełni zrealizować.

W lutym 2005 r. powołanie – na mocy umowy o współpracy zawartej między EPSU a CESI – pojedynczej delegacji związków zawodowych (TUNED) doprowadziło do poprawy dialogu z EUPAN podczas prezydencji Luksemburga w UE. Za prezydencji brytyjskiej, w grudniu 2005 r.

---

<sup>1</sup> EPSU jest akronimem oznaczającym Europejską Federację Związków Usług Publicznych, będącą członkiem ETUC. CESI oznacza Europejską Konfederację Niezależnych Związków Zawodowych. Eurofedop został członkiem CESI w 2008 r. Umowa o współpracy między EPSU i CESI przewiduje wspólną delegację członków związków zawodowych na podstawie kryteriów większości reprezentatywności krajowej. Członkowie TUNED są w administracjach centralnych wszystkich Państw Członkowskich UE za wyjątkiem Słowenii.

wypracowano pierwsze wspólne oświadczenie w sprawie równości i różnorodności. W późniejszym okresie, podczas – odpowiednio – prezydencji austriackiej i fińskiej, ogłoszono kolejne stanowisko – w sprawie mobilności i przywództwa. Dania zainicjowała wspólną metodologię w ramach przygotowań do konferencji EUPAN/TUNED poświęconej problemom równości i różnorodności w październiku 2007 r. Był to istotny postęp, ponieważ związki zawodowe przeszły od statusu „gościa” do „równorzędnego partnera”. W czerwcu 2007 r., berlińska deklaracja ministerialna zatwierdziła propozycję wdrożenia dwuletniej fazy testowej dotyczącej „form i treści działań formalnego dialogu społecznego”. Pomimo tego, iż w raporcie EIPA, opracowanym na zlecenie EUPAN, znalazł się wniosek, że korzyści płynące z formalizacji przeważają nad ujemnymi stronami, przed podjęciem decyzji EUPAN postanowiła przeprowadzić fazę pilotażową.

TUNED wyrażał gotowość do formalizacji już w 2005 r., jednak faza testowa potraktowana została jako przydatne działanie przejściowe na drodze do formalizacji, w szczególności poprzez następujące działania uzgodnione wspólnie podczas prezydencji portugalskiej w UE:

- Regulamin umożliwiający partnerstwo na równych zasadach
- Dwuletni program działań umożliwiający planowanie i ciągłość
- Powiązane merytoryczne treści i działania uzupełniające, m.in. raport w sprawie zewnętrznych źródeł przemocy w miejscu pracy, wspólne stanowisko dotyczące stresu w miejscu pracy oraz finansowany przez EU projekt TRUST obejmujący raport badawczy, seminarium i konferencję.

W perspektywie ogólnej, zgodziliśmy się z wnioskami zawartymi w ocenie fazy testowej przeprowadzonej w połowie okresu realizacji przez EIPA (raport Kaedinga). Zgodziliśmy się co do tego, iż w ciągu minionego roku nastąpiła znacząca poprawa w zakresie efektywności, współczynnika udziału oraz wzajemnego zaufania pomiędzy poszczególnymi stronami. Należy podkreślić, że w ogólnej perspektywie wzmocnieniu uległy relacje między związkami zawodowymi oraz pracodawcami w kwestiach związanych z UE. W niektórych przypadkach umożliwiło to przewidywanie nowych lub dopiero wyłaniających się kwestii dotyczących dialogu społecznego na szczeblu krajowym.

Niezależnie od tego, nadal pozostaje wiele problemów do rozwiązania, z których część została wymieniona w raporcie Kaedinga. Mają one znaczące implikacje z punktu widzenia obciążenia pracą, koordynacji poglądów, współczynnika udziału delegatów TUNED oraz ogólnej wartości dodanej dialogu społecznego:

## Wykluczenie z procesu decyzyjnego UE

1. Zasoby doraźne
2. Brak organizacji strukturalnej pracodawców
3. Nieporozumienia co do istoty procesu formalizacji.

Pierwsze dwie kwestie zostaną rozwiązane automatycznie na drodze formalizacji, jak to objaśniono poniżej.

Trzeci z wyżej wymienionych problemów wymaga rozwiązania *przed* wdrożeniem procesu formalizacji. Przy pełnym poszanowaniu autonomii EUPAN, sugerujemy potencjalne rozwiązanie, które nie narusza nieformalnego charakteru EUPAN.

Ostatni punkt wskazuje na konieczność dostarczania bardziej szczegółowych objaśnień, aby móc osiągnąć porozumienie w kwestii formalizacji. Proponowane działania opisano poniżej.

## Etapy na drodze do formalizacji

Ogólne ramy dotyczące powoływania sektorowych komitetów dialogu społecznego określono w Decyzji Komisji z 1998 roku (98/500/WE). Po upływie 11 lat istnieje 37 sektorów obejmujących (w dziedzinie usług publicznych) szpitalnictwo, samorządy lokalne i regionalne, usługi gazownicze, pocztowe oraz elektro-energetyczne. W obrębie oraz dzięki tym strukturom, europejscy partnerzy społeczni identyfikują oraz zajmują się bardzo szeroką gamą spraw leżących w interesie wspólnym, np. wyzwaniem oraz perspektywami na przyszłość poszczególnych sektorów, kwestiami dotyczącymi zasobów ludzkich, warunków i organizacji pracy, czy też inicjatywami Wspólnoty, które mogą z dużym prawdopodobieństwem wpływać na sytuację społeczną i kondycję ekonomiczną w danej sferze działań.

Formalizacja oznacza ustanowienie sektorowej komisji dialogu społecznego na szczeblu UE. W tym celu, pracodawcy oraz związki zawodowe muszą przedłożyć wspólny wniosek do Komisji Europejskiej, która z kolei ustala jego zasadność oraz reprezentatywność partnerów UE według poniższych trzech kryteriów:

- powiązanie z konkretnymi sektorami bądź kategoriami oraz organizacja na szczeblu europejskim
- struktura złożona z organizacji, które same w sobie stanowią integralny oraz uznany element struktury partnera społecznego danego Państwa Członkowskiego oraz mają możliwość negocjowania porozumień, jak również są reprezentatywne dla *kilku* państw członkowskich
- odpowiednia struktura zapewniająca efektywny udział w działaniach podejmowanych przez komisje<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>

W niektórych sektorach pracodawcy, a niejednokrotnie związki zawodowe, miały problemy związane z reprezentatywnością bądź trudności strukturalne, które uniemożliwiały spełnienie powyższych kryteriów UE. Problemy powyższe były rozwiązywane przy zastosowaniu środków praktycznych. Przykładowo, w sektorze szpitalnym pracodawców reprezentuje HOSPEEM (The European Hospital and Healthcare Employers' Association - Stowarzyszenie Szpitali i Pracodawców Ochrony Zdrowia), organizacja powołana na mocy porozumienia między HOPE (European Hospital and Healthcare Federation - Europejską Federacją Szpitali i Opieki Zdrowotnej) a CEEP<sup>3</sup>, jedną z trzech międzysektorowych organizacji pracodawców. Ze względu na swój międzysektorowy charakter, CEEP została zobligowana do powołania organizacji sektorowej. Warto pamiętać, że decyzja HOPE o powołaniu komitetu dialogu społecznego opierała się w głównej mierze na dążeniu do uzyskania większych wpływów na szczeblu UE.

Podobne rozwiązanie rozważane jest aktualnie w sektorze edukacyjnym. W niektórych sektorach transportowych CEEP angażuje się we współpracę z kategoryalnymi organizacjami pracodawców.

CEEP konsekwentnie rozwija swój profil jako centrum pracodawców sektora publicznego, zarówno na szczeblu sektorowym, jak i międzysektorowym, które uważa za wzajemnie się umacniające.

### **Objaśnienie formalizacji w obrębie administracji rządowej szczebla centralnego**

Pomimo regularnej wymiany poglądów w ciągu ostatniego dziesięciolecia, a także wielu raportów poświęconych kwestii dialogu społecznego w UE, TUNED wyraża przekonanie, iż nadal istnieje wiele nieporozumień co do realnych implikacji procesu formalizacji.

- **Uznanie i zaangażowanie w proces decyzyjny UE**

Zgodnie z art. 138 traktatów europejskich, formalizacja dialogu społecznego oznaczałaby polityczne oraz prawne uznanie przez instytucje UE administracji rządowej szczebla centralnego za samodzielny sektor. Wymagałaby od Komisji informowania oraz przeprowadzania konsultacji w sprawie inicjatyw mających wpływ na nasz sektor. Nie narzucałaby obowiązku negocjacji, jednak wprowadzałaby wymóg wspólnego udzielania odpowiedzi podczas konsultacji. Niezależnie od osobistych przekonań, integracja europejska wpływa na administracje rządowe szczebla centralnego. Naszym zdaniem większe korzyści można wynieść, będąc częścią procesu decyzyjnego UE niż pozostając poza nim. Należy pamiętać, że rozwój wydarzeń na szczeblu UE nie ulega i nie będzie ulegać zahamowaniu na skutek nieformalnej struktury. I odwrotnie: formalizacja niekoniecznie

---

<sup>3</sup> dodatkowe informacje@ <http://www.hope.be/03activities/humanresources-socialdialogue.html>

musi prowadzić do zwiększenia liczby inicjatyw wprowadzanych przez Komisję w naszym sektorze. Traktat lizboński, jeżeli zostanie ratyfikowany, uwzględnić będzie nowe postanowienia dotyczące usług użyteczności publicznej, współpracy administracyjnej oraz dialogu społecznego. Formalny dialog społeczny przyniósłby liczne korzyści w wielu aspektach, obejmujące:

- inicjatywy związane z administracjami publicznymi, np. wdrażanie usług w ramach dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym; poprawę agendy w zakresie regulacji prawnych oraz finansów publicznych; oczekiwane wdrożenie zawartych w Traktacie lizbońskim artykułów dotyczących współpracy administracyjnej oraz dialogu społecznego
- wpływ na treść dyrektyw socjalnych omawianych aktualnie na forum Parlamentu oraz Rady: zmian w dyrektywie dotyczącej ochrony macierzyństwa; dyrektywy w sprawie zapobiegania dyskryminacji w dostępie do towarów i usług (w tym usług publicznych)
- wpływ na agendy sektorowe oraz międzysektorowe: globalny kryzys gospodarczy; starzenie się społeczeństwa
- wdrażanie porozumień międzysektorowych, jak np. znowelizowane w ostatnim czasie porozumienie dotyczące urlopu rodzicielskiego (2009) oraz ocenę wdrożonych już porozumień, np. w sprawie pracy na odległość, pracy w niepełnym wymiarze godzin, umów o pracę zawieranych na czas określony itp.
- odpowiedzi na oczekujące Komunikaty Komisji, np. w sprawie sektorowego dialogu społecznego; przewodnik na temat kryteriów socjalnych w zamówieniach publicznych (aktualnie finalizowany przy współudziale związków zawodowych).

- **Międzysektorowy i sektorowy dialog społeczny: relacja komplementarna**

Aktualnie uznane organizacje partnerów społecznych na szczeblu międzysektorowym obejmują: ETUC (związki zawodowe), Business Europe (sektor prywatny), CEEP (przedsiębiorstwa z udziałem publicznym) i UEAPME (SMEs) (pracodawcy). Będąc członkiem ETUC, EPSU uczestniczy w dialogu społecznym na szczeblu międzysektorowym; to samo dotyczy się również 7 administracji rządowych stowarzyszonych z CEEP (Austria, Dania, Finlandia, Włochy, Holandia, Szwecja oraz Wielka Brytania).

Niektórzy członkowie EUPAN są zdania, że zaangażowanie w międzysektorowy dialog społeczny za pośrednictwem CEEP jest wystarczające do ochrony interesów sektorowych. Stanowisko takie stoi w wyraźnej sprzeczności z konsekwentnymi wysiłkami CEEP na rzecz rozwoju sektorowych komisji dialogu społecznego, działających równoległe do szczebla międzysektorowego. Odbiega również od stosunków pracowniczych istniejących w

większości krajów UE, które obejmują zarówno dialog społeczny na płaszczyźnie międzysektorowej, jak i sektorowej (poza miejscem pracy/szczeblem lokalnym). Przedsiębiorstwa oraz część usług użyteczności publicznej (samorządy lokalne i regionalne, szpitale, usługi pocztowe...), podobnie jak organizacje reprezentujące pracowników, są w większości stowarzyszone w federacjach zorganizowanych w ramach danego sektora działalności. Nadrzędnym celem jest adaptacja bądź uzupełnienie porozumień międzysektorowych ściślej pod kątem poszczególnych sektorów oraz wypracowanie proaktywnego podejścia do kwestii warunków i organizacji pracy w danym sektorze.

- **Fundusze, formalności, skuteczność**

Zgodnie z art. 138 traktatów europejskich, formalizacja zagwarantowałaby dostęp do zrównoważonego wsparcia finansowego dla kierownictwa oraz siły roboczej. W praktyce oznaczałoby to dostępność funduszy EU przeznaczonych na sale konferencyjne (w Brukseli), usługi tłumaczeniowe (pisemne i ustne) oraz pokrywanie kosztów podróży i zakwaterowania dla maksymalnie 54 delegatów EUPAN i TUNED (większe ograniczenia dla grup roboczych). Na Komisji spoczywałby obowiązek rozsyłania zaproszeń na spotkania do partnerów społecznych, a także kwestie logistyczne oraz tłumaczeń ustnych. Oznaczałoby to ograniczenie formalności po stronie EUPAN oraz TUNED. Organizacje te mogłyby wówczas koncentrować swoje wysiłki na kwestiach merytorycznych, a nie organizacyjnych. Sprawa funduszy jest istotna nie tylko dla członków TUNED, lecz także EUPAN. Proponowane rozwiązanie umożliwiłoby obniżenie kosztów oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych ponoszonych przez kolejne prezydencje UE w związku z organizacją spotkań dotyczących dialogu społecznego. Podniosłoby również jakość dialogu między TUNED i EUPAN, dzięki tłumaczeniu na inne języki UE, zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez obie strony.

- **Autonomia i elastyczność**

Naczelną zasadą dialogu społecznego jest autonomia partnerów społecznych pod względem tematów, instrumentów, wyników oraz stosowanych metodologii. Dzięki formalizacji, obie strony – występujące w charakterze równorzędnych partnerów – mogą według własnego uznania określać priorytety, program działań oraz najodpowiedniejsze instrumenty w zależności od pożądanych wyników, np. oświadczenia, zalecenia, opinie, badania, wytyczne, porozumienia itp. Warto pamiętać, że art. 137 Traktatu UE<sup>4</sup> zawiera wykaz kwestii, który dotyczy *wyłącznie* wiążących porozumień, które muszą być ujmowane w formie dyrektyw; w naszym przypadku istnieje swoboda co do omawianej tematyki według własnego uznania. Szeroka gama dostępnych instrumentów dialogu społecznego zapewnia właściwy stopień elastyczności. Chociaż nie należy odrzucać możliwości negocjowania porozumień o

---

<sup>4</sup> Pełen tekst artykułu znaleźć można pod adresem [http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf)

charakterze wiążącym, doświadczenia z innych sektorów pokazują, że jest to zjawisko bardzo rzadkie<sup>5</sup>.

- **Nieformalny charakter EUPAN**

Proces formalizacji nie pociąga za sobą formalizacji istniejących struktur EUPAN. Wymaga wyłącznie istnienia **formalnej platformy pracodawców**, która może być powiązana z EUPAN, jednak nie musi opierać się wyłącznie na EUPAN. W zależności od przyszłej struktury pracodawców, aktualny format EUPAN oraz istniejących grup roboczych może pozostać nienaruszony, jeżeli taka będzie wola członków organizacji. Z naszej strony postulowalibyśmy jednak rozwój relacji między grupami roboczymi dialogu społecznego a grupami roboczymi EUPAN, podobnie jak ma to miejsce w ramach struktur TUNED. Rozwiązanie takie przyczyniłoby się do poprawy spójności i konsekwencji działań.

- **Centralizacja, decentralizacja**

Należy rozumieć, że niektórzy członkowie EUPAN obawiają się, że sektorowy dialog społeczny na szczeblu UE spowodowałby ponowną centralizację dialogu społecznego, co zniweczyłoby wysiłki podjęte przez wiele rządów na rzecz jego decentralizacji (w niektórych przypadkach przy wsparciu związków zawodowych, w innych bez takiego wsparcia). Dialog społeczny opiera się na opracowywaniu wspólnych analiz i zasad, minimalnych standardów socjalnych oraz struktur – zarówno w kwestiach ustalanych indywidualnie, jak i w odpowiedzi na inicjatywy UE – a nie szczegółowych wytycznych w sprawie warunków czy organizacji pracy w danym sektorze. Na bazie demokratycznego procesu oraz wymiany dobrych praktyk, wyniki dialogu społecznego UE nie są zagrożeniem dla korzyści uzyskanych na szczeblu krajowym, a wręcz przeciwnie – pozwalają na ich ochronę.

Podsumowując – TUNED wyraża chęć i gotowość do formalizacji. Obecnie oraz do czasu publikacji wyników oceny dokonanej przez Ramböll Management naszym zdaniem TUNED nie wymaga dalszego „testowania”. Uważamy jednak, że należy położyć nacisk na strukturę platformy pracodawców dla administracji rządowych szczebla centralnego w celu osiągnięcia zadowalającego rozwiązania. W chwili obecnej ani EUPAN, ani CEEP nie mają własnej reprezentatywnej oraz ustrukturyzowanej organizacji pracodawców dla centralnej administracji rządowej. Możliwe rozwiązanie leży więc w ich połączeniu.

---

<sup>5</sup> Spośród łącznej liczby 300 wspólnych tekstów sektorowych na szczeblu EU, zaledwie kilka ma charakter wiążących porozumień, które zostały ujęte w odpowiednich dyrektywach UE (dotyczy to sektora transportowego, a wkrótce także szpitalnictwa).

Niniejszym zwracamy się do dyrektorów generalnych ds. administracji publicznej w UE do propagowania dyskusji między EUPAN, Komisją oraz CEEP w kwestii optymalnych działań zmierzających do utworzenia platformy pracodawców, na podstawie przykładów z innych sektorów. W tym celu rozważyć można jak najszybsze powołanie Wspólnej Grupy Roboczej złożonej z przedstawicieli.

U:\Diane-Gassner\TUNED\2009 1st half Czech Presidency\18 June Plenary\Mailing 2 14 June